

Le partenariat public-privé : une alternative à l'aide publique au développement ? L'exemple des services urbains d'eau au Sénégal

Moussa Diop

DANS **MONDES EN DÉVELOPPEMENT** 2014/1 (N° 165), PAGES 79 À 92
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0302-3052

ISBN 9782804188542

DOI 10.3917/med.165.0079

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2014-1-page-79.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le partenariat public-privé : une alternative à l'aide publique au développement ? L'exemple des services urbains d'eau au Sénégal

Moussa DIOP¹

Une avarie survenue le 12 septembre 2013 dans une usine de la société des eaux a entraîné des défaillances de la conduite d'eau du Lac de Guiers qui participe à hauteur de 40% de l'alimentation en eau de la capitale sénégalaise. Les fuites répétitives ont conduit à son arrêt. Trois semaines durant, les dakarois ont été confrontés à une pénurie d'eau sans précédent aux conséquences multiples. Elle a créé un « contexte de micromobilisation » permettant aux Dakarois de se mettre en phase sur les mêmes vibrations affectives et émotionnelles. Les stratégies compensatoires (factures d'eau gratuites, distribution de l'eau par des camions-citernes, etc.) des autorités politiques n'ont pas réussi à calmer la colère des Dakarois et les errements dans la communication entre les différents acteurs du secteur (État, société de patrimoine, société privée) ont servi de terreau fertile au déclenchement des émeutes de l'eau. Si aujourd'hui les acteurs du secteur, ainsi que les associations de consommateurs, s'accordent sur l'idée d'un audit technique pour situer les responsabilités, une question fondamentale mérite d'être posée : est-ce que l'architecture institutionnelle et le modèle de financement des services d'eau, à travers cette pénurie certes plus longue mais la suite logique de pénuries discontinues et répétitives depuis 5 ans, n'ont pas atteint leurs limites ?

L'objectif général de cet article² est de montrer que le modèle de coopération entre les services public et privé dans les services urbains d'eau au Sénégal s'essouffle et que des transformations doivent s'opérer pour « désamorcer la bombe hydraulique » (Barah, 2007) dakaroise.

Après une esquisse des enjeux et des modalités du partenariat public-privé dans les services d'eau dans la région de Dakar (I) nous analyserons, au regard de ces différents enjeux, les succès et les limites de la coopération entre les secteurs public et privé dans la fourniture d'eau potable à Dakar (II).

¹ Sociologue, Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), Université du Québec à Montréal (UQAM). Moussa_Diop@ssss.gouv.qc.ca

² L'auteur tient à remercier les référés anonymes pour leurs commentaires constructifs.

1. MODALITÉS DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LES SERVICES URBAINS D'EAU AU SÉNÉGAL

À l'occasion de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin, en janvier 1992, des directives ont été approuvées parmi lesquelles l'eau, utilisée à des fins multiples, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme un bien économique. La Banque mondiale a inscrit ces directives en faveur du développement sectoriel de l'eau et l'assainissement dans son rapport de 1994-1995. Lors, de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, en 2002, les gouvernements ont souligné l'importance des partenariats public-privé comme un instrument permettant de mobiliser de nouvelles ressources et de se rapprocher des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) (Younossian et Dommen, 2005). Devant l'urgence de résorber le déficit en eau à Dakar, qui demandait des investissements énormes, le gouvernement fit appel à ses partenaires traditionnels du développement qui assujettissent leurs prêts à l'engagement préalable de l'État à réformer son secteur de l'eau. Le Gouvernement du Sénégal se résout à engager une réforme institutionnelle du secteur de l'hydraulique urbaine en 1996. Le modèle mis en place pour les services urbains d'eau est l'affermage, qui conjugue une forte incitation à l'efficacité opérationnelle, des branchements subventionnés pour les pauvres et une augmentation progressive des tarifs jusqu'à assurer la couverture totale des coûts (Marin, 2009). L'amélioration du service et l'autonomie financière du secteur de l'hydraulique urbaine furent les objectifs généraux de la réforme, déclinés en un certain nombre d'objectifs spécifiques à atteindre (République du Sénégal, 1995) :

- Assurer la viabilité financière du secteur en améliorant la gestion, la tarification et le recouvrement des coûts.
- Réduire la pauvreté et améliorer la santé en donnant aux populations défavorisées des zones périurbaines davantage accès à une eau salubre et à un assainissement adéquat et à leur portée.
- Réduire le déficit en eau de Dakar, ainsi que l'amélioration du système de desserte en eau des centres secondaires.
- Faire participer le secteur privé à la gestion du service de l'eau en milieu urbain pour une amélioration des performances techniques et commerciales du secteur.
- Renforcer les capacités institutionnelles des acteurs chargés de la mise en œuvre de la réforme.

Deux nouvelles entités sont créées : la Société nationale des eaux du Sénégal (SONES), société de patrimoine, et la Sénégalaise des eaux (SDE), société d'exploitation avec un exploitant privé. L'assainissement est géré par un office indépendant, spécialement créé à cet effet : l'Office national de l'assainissement du Sénégal (ONAS).

Cette réforme, appelée partenariat public-privé (PPP), est une pratique qui découle de la mise en œuvre des transformations proposées par la nouvelle gestion publique (NGP). Elle a abouti à la création de nouveaux cadres (institutionnel, légal et réglementaire, organique et contractuel et de nouveaux acteurs) et repose sur deux principes essentiels (Petitet, 2010) : (i) l'établissement de relations contractuelles entre autorité organisatrice publique, et un prestataire de service privé et (ii) l'établissement de relations marchandes entre le prestataire et les clients desservis.

Dans ce nouveau schéma, L'État sénégalais, définit la politique générale du secteur. Il compte sur les versements des structures privées et étrangères pour mettre en œuvre sa politique hydraulique.

La SONES, créée en avril 1996, est un établissement public chargé par l'État de la gestion de l'ensemble du patrimoine hydraulique en milieu urbain et périurbain, du contrôle de la qualité de l'exploitation. Ses fonds proviennent, pour une partie, des crédits et des prêts contractés auprès des bailleurs. L'autre partie émane des redevances que lui verse le partenaire privé et qui sont basées sur le volume d'eau produite, les taux de rendement et de recouvrement. Ces fonds lui permettent de couvrir ses frais de fonctionnement, de rembourser la dette du secteur, de planifier et de réaliser les investissements importants, d'assurer le contrôle de l'exploitant privé. La SONES est liée à l'État par deux contrats (SONES, 1996) : (i) un contrat de concession d'une durée de 30 ans qui lui confère le droit exclusif d'acquérir et de construire les ouvrages et les installations de production, de transport et de distribution d'eau, (ii) un contrat-plan qui définit les relations fonctionnelles, les objectifs assignés à la SONES, les obligations réciproques des deux parties (Ernst & Young, 1992).

La Sénégalaise des eaux (SDE) résulte d'un partenariat public-privé. À travers sa filiale Finagestion, la SAUR (Groupe Bouygues) est l'actionnaire majoritaire. Un contrat d'affermage tripartite est conclu entre la SDE, l'État et la SONES pour une durée de 10 ans, renouvelable d'accords parties pour des périodes successives de 5 ans. La SDE a charge de la gestion du service de la production et de la distribution d'une eau potable de qualité, selon les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), sur l'étendue du territoire affermé qui compte plus de 5 millions d'habitants. Elle exploite le service dans des conditions qui assurent à la fois la rentabilité optimale des matériels et aux meilleures conditions de coûts pour les usagers dans des conditions d'égalité d'accès et de traitement. La gestion commerciale, les travaux de renouvellement du matériel d'exploitation, des branchements et de l'équipement électrique et électromécanique, dont la durée d'amortissement est inférieure ou égale à 10 ans et d'une valeur de 15 millions FCFA (1€ = 655 FCFA), sont assurés par la SDE. Leur financement est compris dans le prix de l'eau qui, compte tenu des fluctuations économiques, peut être renégocié tous les 5 ans. Quant aux travaux d'entretiens et de réparations (petits ou gros), ils relèvent exclusivement et aux frais et risques de la SDE.

Un contrat de performance entre la SDE et la SONES assigne à chacune les objectifs à atteindre et les obligations de résultats. Selon la politique tarifaire

définie par le ministère de l'Hydraulique urbaine, la SDE s'engage à recouvrer au moins 97% des montants facturés aux abonnés pour leur consommation d'eau. Un nombre minimum de branchements à renouveler est annuellement fixé. La rémunération de la société privée (SDE), est égale au solde des sommes qu'elle aura facturées et collectées, après versement des sommes revenant à la SONES. Cette rémunération doit couvrir aussi bien les frais d'exploitation et d'entretien des installations de production et de distribution d'eau, que les travaux de renouvellement du réseau qu'elle a assuré.

Pour arrimer les enjeux commerciaux du fermier (SDE) et stratégiques de la société de patrimoine (SONES), les dispositifs contractuels ouvrent une brèche, sous le vocable de gouvernance participative, afin de permettre à d'autres acteurs (organisations non gouvernementales (ONG), secteurs associatifs, coopération décentralisée, etc.) d'intervenir dans le service de l'eau, dès lors que l'objectif poursuivi est l'amélioration de l'adduction d'eau potable dans les quartiers défavorisés. Toutefois, toute implantation d'appareils hydrauliques par ces acteurs est fixée d'un commun accord entre les autorités municipales, la SONES et la SDE et sont, par ailleurs, installés, entretenus et réparés par cette dernière à la demande et aux frais des communes ou des personnes chargées de leur gestion.

L'aide publique au développement (APD) dans ce secteur a pour principal objectif d'accompagner la réforme et d'augmenter la desserte et le renforcement des infrastructures de production et de distribution associées. Elle s'est faite, pour une large part, en cofinancement par différents bailleurs, sous forme de prêts, dans le cadre des programmes suivants, que la SONES doit rembourser :

- Le programme sectoriel eau (PSE 1995-2004) : il a mobilisé près de 115 milliards FCFA de financement, avec pour objectifs de régler le problème de l'alimentation en eau de Dakar en augmentant la production, en réduisant les pertes dans le réseau de distribution et, par un vaste programme de branchement sociaux, d'augmenter le taux d'accès.
- Le programme sectoriel eau à long terme (PLT 2002-2007) : pour consolider les acquis du PSE, satisfaire les besoins en eau de la ville de Dakar, des centres urbains et périurbains de la zone affermée à l'horizon 2015, améliorer le rendement du réseau et sensibiliser au gaspillage, le PLT aura mobilisé 70 milliards FCFA (Seck, 2013).
- Le Programme d'eau potable et d'assainissement du Millénaire (PEPAM, 2005-2015) : il se veut un cadre unifié des interventions mises en place par le Gouvernement du Sénégal pour la réalisation des OMD dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Son objectif est de réduire de moitié la population actuelle n'ayant pas accès à l'eau potable d'ici 2015 par le renforcement et l'extension des systèmes d'adduction d'eau potable (AEP) des centres urbains et ruraux.

2. SUCCÈS ET LIMITES DU MODÈLE DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LES SERVICES URBAINS D'EAU

2.1 *Au regard de l'efficacité opérationnelle de la SDE*

2.1.1 *Production et distribution*

L'augmentation de l'offre d'eau est la stratégie adoptée pour résorber le déficit chronique et croissant dans l'alimentation en eau de Dakar. Cette politique volontariste d'accroissement de l'offre comporte deux volets : (i) l'augmentation de la capacité de production et (ii) l'amélioration du service de distribution d'eau potable (Briand, Nauges, Travers, 2009). Sur financement, principalement des bailleurs de fonds, à hauteur de 220,2 milliards FCFA dont 62% dans le cadre du PSE et du PLT, la société de patrimoine a pu réaliser d'importants investissements. Ces investissements consentis par la SONES, conjugués à l'approche centrée sur le « client » de la société privée, ont permis de s'approcher, voire d'atteindre, certains des objectifs contractuels :

- la capacité de production a été augmentée de 130% entre 1996 et 2012 et le surplus de production a été transféré vers Dakar, afin de couvrir les besoins moyens de la clientèle ;
- le rendement de son réseau est porté à 80,12% en 2012, s'approchant ainsi de l'objectif contractuel (85%) ;
- la clientèle de la SDE a augmenté de 141% entre 1996 et 2012 ;
- le taux d'accès à l'eau potable en milieu urbain a été porté à 98% en 2010, comparativement à 80% en 1996 (Dieng, 2011) ;
- le taux de recouvrement des factures d'eau est passé de 94% à 98% entre 1996 et 2011.

Ces actions ont permis d'atteindre la soutenabilité financière du sous-secteur de l'hydraulique urbaine depuis 2003 et à la SDE, tout en équilibrant ses comptes, de voir son chiffre d'affaires augmenter de 70% entre 2004 et 2010. Toutefois, la SDE doit faire face à une demande en eau en constante progression, liée au rythme élevé de la croissance démographique urbaine. La région de Dakar abrite 23% de la population sénégalaise sur une superficie de 0,3% du territoire national et concentre 80% des activités économiques (ANSD, 2012). Avec son degré d'urbanisation qui est de 52,6% de la population urbaine du pays, la région de Dakar doit accueillir, chaque année, presque 120 000 nouveaux arrivants (République du Sénégal, PNUEH, 2004). À certaines périodes, la marge est quasi nulle entre la production et la capacité réelle des ouvrages, ce qui limite la couverture des besoins de pointe par les ressources disponibles (République du Sénégal, 2013). Il en résulte un arrêt temporaire, mais volontaire, de la part du secteur privé, de certaines stations jugées les plus critiques du système d'adduction d'eau potable, avec, comme conséquences, un fonctionnement discontinu des services d'eau, des zones déficitaires et des zones qui connaissent des baisses de pression. Depuis six ans, le

fonctionnement erratique du système de distribution à Dakar est devenu, non pas l'exception, mais la règle, dans plusieurs quartiers et les prévisions ne sont guère favorables, puisqu'à partir de 2015, les besoins de pointe en eau seront supérieurs à la production mobilisable. Cette situation est due, en grande partie, à la faible réalimentation des nappes. Ce problème n'est pas nouveau car, en 1962 déjà, le Bureau de recherches géologiques et minières, dans son étude commanditée par le Gouvernement, avait attiré l'attention sur la prise de conscience de la nécessité d'apporter aussi tôt que possible, un supplément de ressources en eau pour continuer d'alimenter la ville de Dakar (République du Sénégal, 1962). La stratégie de l'augmentation de l'offre au moindre coût commence à montrer ses effets pervers, surtout sur une ressource fragile comme l'eau dont les prévisions annoncent la raréfaction. En dépit du contrat de performance qui stipule que, pour une sauvegarde des nappes souterraines, la société privée doit plafonner la production des nappes, et malgré le fait qu'elle se soit engagée à tout mettre en œuvre pour utiliser de façon optimale et en priorité la production de la station de traitement de Nginth (eaux de surface), dans les faits, 60% de l'approvisionnement en eau de Dakar provient encore des nappes (eaux souterraines) dont le traitement nécessite moins de coût. La dimension environnementale, par la préservation des ressources en eaux souterraines est une composante de la réforme, mais la mutation de l'univers de service public à celui de marché et la recherche d'économies d'échelle rend pratiquement impossible l'application de la responsabilité environnementale.

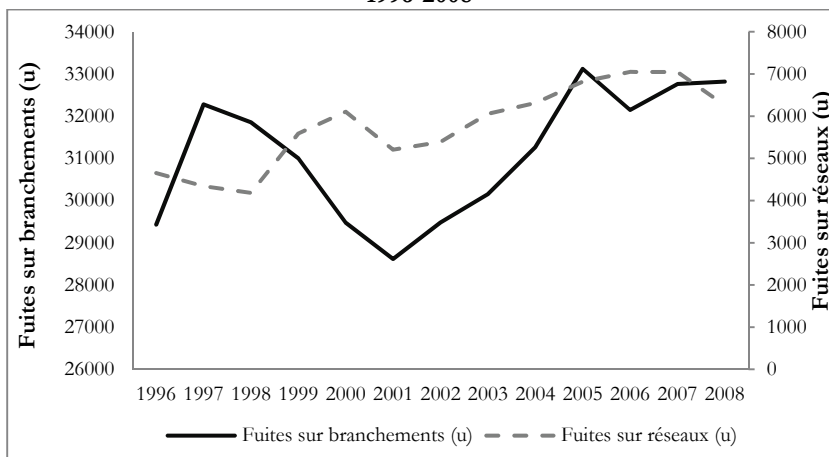
2.1.2 *La qualité de l'eau et du service*

Le fonctionnement discontinu de la distribution dans certains quartiers de Dakar peut résulter des pertes en eau potable principalement les fuites d'eau sur les réseaux et les branchements et volumes détournés (branchements illicites ou inconnus des services d'eau).

L'évolution des fuites sur branchements et réseaux d'alimentation en eau dans le périmètre affermé montre qu'une partie de l'eau produite se perd dans les réseaux (graphique 1). Entre 1996 et 2008, les fuites sur les réseaux ont augmenté de 35% et les fuites sur branchements de 12%. L'évolution totale des fuites (47%) entre 1996 et 2008 montre que l'exploitant est loin de l'objectif contractuel de 15%. La démarche de détection des fuites étant non seulement coûteuse, autant en recherche qu'en réparation, la stratégie de l'entreprise privée consiste à privilégier plus une approche corrective qu'une approche proactive et plus durable. Les facteurs de risques de fuites en milieu urbain à Dakar sont principalement les conditions hydrauliques (variations de pression, coups de bélier, etc.), la vétusté des conduites et l'environnement des réseaux (circulation automobile, chantiers, etc.). En retardant l'échéance des travaux de réhabilitation ou de renouvellement, cela permet aux gestionnaires des équipements, par exemple, de réaliser des économies de fonctionnement. Or, dans un contexte de difficile réalimentation des nappes souterraines, la traque

aux fuites devait constituer un enjeu essentiel pour diminuer les prélèvements en eaux souterraines.

Graphique 1 : Évolution annuelle des fuites sur branchements et réseaux (u), 1996-2008



Source : Adapté de Fall (2009).

La SDE doit vérifier la qualité de l'eau distribuée aussi souvent que nécessaire et se conformer aux recommandations de l'OMS. De même, la qualité bactériologique d'au moins 96% des échantillons devra être conforme aux recommandations de l'OMS. Des analyses sont effectuées en amont et en aval du réseau de la SDE. Au total, chaque année, plus de 10 000 analyses microbiologiques sont réalisées (Dieng, 2011), ce qui a permis d'avoir un taux de conformité microbiologique de l'eau distribué de 99,3% et un taux de conformité physico-chimique de 100% pour un objectif de 95% (République du Sénégal, 2013). Par conséquent, le taux de potabilité de l'eau distribuée à Dakar, selon la SDE, est de 99%. Mais depuis quelques années les consommateurs sénégalais fustigent la distribution d'une eau de couleur rougeâtre due à une forte présence de fer dans la nappe souterraine de certaines zones (République du Sénégal, 2013). Cette récrimination est à la base d'un processus conflictuel, entre consommateurs et SDE, qui est révélateur de rapports de force à partir de situations vécues. En l'absence de tout cadre commun pour juger de la qualité de l'eau distribuée aux consommateurs, la SDE s'appuie sur les aspects microbiologiques, physico-chimiques et bactériologiques, alors que les consommateurs s'appuient sur ceux relatifs à l'acceptabilité, en se fiant principalement à leurs sens. Et sans réelles actions efficaces de la part des acteurs institutionnels et privés du secteur, un sentiment de suspicion dicte l'attitude de certains segments de consommateurs. Ces différents critères ne s'excluent pourtant pas. Bien que les substances utilisées par la SDE pour traiter l'eau puissent être sans effet direct sur la santé, néanmoins, une eau fortement colorée peut être considérée comme malsaine par les consommateurs et susciter un rejet (WHO, 2011). Il est donc prudent,

selon l’OMS, d’être informé des perceptions des consommateurs et de prendre en compte à la fois les directives intégrant des impératifs sanitaires et des critères esthétiques lors de l’évaluation des approvisionnements en eau.

Ce malentendu a poussé certains segments de consommateurs à se détourner de l’eau inacceptable de la société privée, sur le plan esthétique, mais saine, pour se tourner vers des sources d’aspect plus plaisant, mais moins sûres. Une conclusion à laquelle aboutit en 2008 l’étude du ministère de la Santé sur le contrôle chimique de 53 marques d’eau sur le marché sénégalais. La méfiance à l’égard de l’eau distribuée par la SDE a servi de fondement à la rupture constatée dans les pratiques de consommation d’eau des Dakarais (Valentin, 2010). Les développements récents du marché de l’eau minérale, purifiée et filtrée en sachet, témoignent de l’existence de nouvelles formes d’accessibilité à l’eau. Les études de marché réalisées en 2008 ont montré un marché en pleine expansion, avec une demande largement supérieure à l’offre et 20% de la demande qui n’est pas encore satisfait (Anne et Goumbalé, 2008).

2.2 Au regard de l’enjeu stratégique de l’État

L’amélioration de l’accès à l’eau potable dans la région de Dakar se fonde, en grande partie, sur trois stratégies développées par la SONES et la SDE : un système de tarification progressive avec une tranche sociale subventionnée, un programme de branchements sociaux et une politique de développement des bornes-fontaines publiques pour les quartiers spontanés ou précaires.

2.2.1 Système de tarification progressive

Le système de tarification à trouver devait prendre en compte les intérêts des différents acteurs du service d’eau :

- ceux des bailleurs et/ou donateurs : atteindre l’équilibre financier de l’hydraulique urbaine avant 2003, une des conditionnalités de l’APD ;
- ceux de l’État : que la formule à trouver ne présente pas, ou peu, de risques politiques.

Ces intérêts difficilement conciliables plaçaient, dès le début, la société de patrimoine dans une situation délicate, car elle devait trouver la formule « gagnant-gagnant » en conciliant les logiques d’efficacité et d’équité.

Pour concilier ces logiques, la SONES a élaboré des recommandations tarifaires, étudiées et approuvées aussi bien par l’État que par les donateurs (Trémolet, 2011), et qui consistaient en une hausse de 3% en moyenne par an, entre 1996 et 2002, de l’ensemble des grilles tarifaires (tranches sociale, pleine et dissuasive). Ces dispositions allaient permettre au secteur de l’hydraulique urbaine d’atteindre l’équilibre financier en 2003, et à l’État d’espérer écarter tout risque politique, vu que ces hausses étaient jugées raisonnables par certaines associations de consommateurs.

Tableau 1 : Grille tarifaire appliquée depuis 2003 (tarifs TTC, en FCFA/m³)

Abonnés domestiques	<i>Fourchettes</i>	Villes non assainies	Villes assainies
Tarif social (TS)	0 à 20 m ³ /mois	189,37	191,32
Tarif plein (TP)	21 à 40 m ³ /mois	624,68	629,88
Tarif dissuasif (TD)	> 40 m ³ /mois	663,96	788,67

Sources : Diagne (2011) et site web SDE

Ce système de tarification progressive se fonde sur un système de bonus/malus (tableau 1). Les gros consommateurs (21 m³ et plus par bimestre) se voient taxer davantage avec une facturation mensuelle. Au contraire, les petits consommateurs (moins de 20 m³/bimestre) peuvent être exonérés de TVA et bénéficier d'une facturation bimensuelle. Ce système de tarification a été présenté comme un élément de l'amélioration de l'accès à l'eau dans la région de Dakar.

Cependant, depuis 2003, l'État a décidé de maintenir ce niveau de prix abordable en gelant, jusqu'à aujourd'hui, les tarifs de l'eau. Cette décision va à l'encontre des directives du contrat-plan, dans lequel la SONES s'est engagée à procéder annuellement à la révision des tarifs pour pouvoir constituer un fonds de renouvellement de l'infrastructure, étant donné qu'une partie des investissements doit être obligatoirement autofinancée. Ce gel des tarifs pèse sur les comptes de la SONES et il est susceptible de perturber l'ensemble du secteur de l'eau (Blanc et Ghesquières, 2006). En effet, entre 2010 et 2012, la capacité d'autofinancement (CAF) de la SONES a baissé (-18%), incapable d'épargner, d'investir, ou encore de rembourser ses emprunts. Au final c'est l'équilibre même du secteur de l'hydraulique urbaine sénégalaise qui est menacé. Cette baisse de la CAF de la SONES, résultante en partie du gel des tarifs, expliquerait les transgressions constantes de certains objectifs contractuels. Le gel des prix de l'eau par l'État n'impacte pas la société privée dans la mesure où sa rémunération est indexée sur l'évolution des coûts. Ayant une incidence sur le coût d'exploitation, chaque action engagée oblige à la révision du prix de la SDE, conformément au contrat d'affermage. Pour éviter toute révision de prix d'une part, et pour respecter l'engagement politique (prix inchangé), d'autre part, des compromis sont trouvés. Ils consistent à repousser l'échéance des travaux de réhabilitation et de renouvellement, et à permettre à la société privée d'exploiter davantage les eaux souterraines, faisant fi de sa responsabilité environnementale, pour, finalement, essayer de maintenir l'équilibre du secteur. Somme toute, ces différents « arts de faire » des acteurs de l'eau se résument à cette constatation triviale : les différentes parties prenantes du secteur de l'hydraulique urbaine au Sénégal ont signé des contrats tout en étant conscients, dès l'abord, que leurs termes ne pourront pas être tous respectés.

2.2.2 Branchements sociaux

Dans le cadre de sa politique de lutte contre la pauvreté, la SONES a initié un vaste programme de branchements sociaux pour faciliter l'accès à l'eau des

populations pauvres par branchements particuliers où les bénéficiaires ne paient que 13 566 FCFA³, le reste étant pris en charge par l'État à travers la SONES. Ces branchements sociaux sont quasi exclusivement supportés par des financements extérieurs (Blanc et Ghesquière, 2006), notamment dans le cadre du PSE, PLT et PEPAM.

Pour pouvoir bénéficier d'un branchement social, les demandeurs doivent répondre aux critères suivants :

1. ne pas être riche,
2. le domaine à alimenter doit être une résidence et non une entreprise ou un commerce,
3. le domaine doit être desservi par le réseau de la SONES (c'est-à-dire être situé à moins de 20 mètres de la conduite principale),
4. posséder une attestation de propriété du domaine à alimenter ;
5. faire un dépôt de garantie de 13 566 FCFA au titre d'avance de consommation.

Ces différents dispositifs ont permis d'augmenter les branchements sociaux de 15% entre 1996 et 2010, mais cette augmentation reste faible, comparée à celle du nombre de clients, du volume d'eau produit ou vendu.

Parmi les critères retenus, deux posent problèmes :

- *le critère n°1* : il s'est avéré difficile à mesurer dans un pays où 97% des nouveaux emplois nets de 1995 à 2004 sont dans le secteur informel : sur cent mille actifs qui trouvent un emploi chaque année, 97 000 le trouvent dans le secteur informel avec des revenus non déclarés (Banque mondiale, 2007) ;
- *le critère n°3* : À Dakar, l'habitat irrégulier occupe plus de 30% des superficies habitées (République du Sénégal, PNUEH, 2004).

Ce qui caractérise ces habitats spontanés c'est le manque de lotissement, l'irrégularité foncière. La plupart des quartiers irréguliers de Dakar sont des tentatives d'absorption du surplus populationnel de la région de Dakar. Ils se développent au rythme des flux migratoires et sans réel plan d'urbanisation. Le mot d'ordre de leur peuplement est de s'installer d'abord, en fonction de l'espace disponible, avant de penser à aménager. De ce fait, la grande majorité a vu le jour sur un vaste espace éloigné du réseau de la SDE. Ce n'est qu'une fois installés que les premiers occupants se rendent compte que leurs domaines se situent à plus de 20 mètres de la conduite principale du réseau d'adduction d'eau et, par conséquent, ne remplissent pas tous les critères pour espérer bénéficier d'un branchement social.

Ces critères pour bénéficier d'un branchement de ce type excluaient une proportion non négligeable des branchements sociaux potentiels. Pour s'adapter aux spécificités de l'espace urbanisé et à l'étalement spatial rapide dans la région de Dakar, la SONES autorisait le branchement social lorsque le demandeur bénéficiait d'une lettre de recommandation rédigée par le chef de

³ Le coût du raccordement au branchement privé atteint, en moyenne, 100 000 à 200 000 FCFA.

quartier (Diagne, 2011). Mais par cette pratique, le politique refait son apparition dans l'accès à l'eau, car ces chefs de quartiers, dans ces zones, compte tenu des conditions de leur désignation, n'hésitent pas à utiliser ce pouvoir à des fins électoralistes.

2.2.3 Les bornes-fontaines publiques

Ces bornes demeurent la dernière solution retenue dans le cadre de la réforme pour alimenter les ménages pauvres qui ne remplissent pas les critères pour bénéficier d'un branchement social domiciliaire. Leur financement est assuré soit par le gouvernement sénégalais, par des fonds municipaux à un degré moindre, ou par des organisations non gouvernementales. Depuis la réforme, 1 500 bornes-fontaines publiques ont été réalisées. Leur gestion est assurée par un opérateur, recruté par la communauté. Il doit, par ailleurs, avant de pouvoir exercer, signer un contrat avec la SDE et déposer une caution. Il reçoit une facture mensuelle de la SDE qu'il doit honorer par la recette tirée de la vente d'eau à un tarif subventionné (322 FCFA par m³). Le prix de vente de l'eau aux bornes-fontaines publiques est fixé par l'État : 15 FCFA pour un seau de 40 litres et 5 FCFA pour un seau de 10 litres. Pour des critères de performance, ce mode d'approvisionnement est appelé à disparaître progressivement au profit de branchements exclusivement privés, d'où la baisse de 10% du pourcentage de la population ayant accès à l'eau à partir des bornes-fontaines publiques entre 1996 et 2010. La conjonction de la suppression programmée des bornes-fontaines publiques, la non-prise en compte de la complexité de l'espace urbanisé dakarois, le coût élevé du raccordement au réseau de la SONES, poussent beaucoup de ménages à trouver des stratégies compensatoires d'accès à l'eau avec des effets pervers sur la santé publique, mais aussi sur le prix de revient de l'eau à l'usager. Ces stratégies compensatoires sont caractérisées par leur grande diversité. À côté des sources formelles d'approvisionnement en eau, près de 2% de la population dans le périmètre affermé a recours aux services de charretiers, de porteurs d'eau, aux puits, couverts ou à ciel ouvert, ou à l'achat d'eau auprès du voisinage qui dispose d'un branchement privé avec comme conséquence des écarts importants du prix de l'eau.

Tableau 2 : Modes d'approvisionnement et prix moyen pratiqué

Mode d'approvisionnement	Prix TTC de l'eau vendue (en FCFA/m ³)
Vente d'eau au détail à la borne-fontaine	Tarif officiel : 322,31 Tarif pratiqué : 973 (25 FCFA la bassine de 30 litres)
Puits	641
Revente par voisin raccordé au réseau SDE	1 566
Charretiers (livraison à domicile)	4 583 (750 FCFA le fût de 200 litres)
Porteurs d'eau (livraison à domicile)	3 104

Source : Adapté de Diagne (2011) et Briand et *al.* (2009)

Il existe une forte hétérogénéité des prix pratiqués en fonction du mode d'approvisionnement (tableau 2). Le prix à la borne-fontaine pouvant atteindre cinq fois celui du tarif social (191,32 FCFA/m³) pour les ménages qui en bénéficient. Une situation qui résulte de l'aléa moral consécutif à la relation contractuelle entre la SDE et le bénéficiaire d'un branchement privé ou fontainier. Attendu que la société privée est dans l'incapacité de vérifier si les termes du contrat le liant soit au bénéficiaire d'un branchement privé ou au fontainier, sont respectés, ces derniers vont user de cette asymétrie informationnelle pour maximiser leurs intérêts individuels. Ainsi, il est très courant, dans certains quartiers, de voir des ménages disposant de branchements domiciliaires revendre l'eau à leurs voisins au seau ou au volume à des prix relativement élevés pour « arrondir leurs fins de mois ». De même, certains fontainiers font fi du prix au mètre cube officiel (322,31 FCFA/m³) au profit de leur propre prix (973 FCFA/m³). La Banque mondiale (2004) rapporte qu'au Sénégal le prix de l'eau aux bornes-fontaines est jusqu'à trois fois plus élevé que le tarif social proposé aux abonnés du réseau. Ces pratiques transgressives montrent que la capacité de mettre en œuvre des règles ne doit pas être dissociable de la mise en place de dispositifs nécessaires pour rendre ces règles opérationnelles au risque d'augmenter les coûts des transactions.

CONCLUSION

La plupart des études sur la réforme des services urbains d'eau de la région de Dakar (Trémolet, 2011 ; Marin, 2009 ; Blanc et Ghesquières, 2006 ; Brocklehurst et Jansen, 2004) s'accordent sur le fait que le modèle de partenariat public-privé a permis des avancées en termes de performance entre 1996 et 2010 : une augmentation du volume de l'eau produite (+121%), du nombre de mètres cubes d'eau vendus (+155%), du nombre de clients (+115%). Ces progrès découlent d'un processus fortement accompagné par les bailleurs à travers les programmes d'investissements (PSE-PLT-PEPAM). Le financement du secteur est assuré à plus de 85% par des ressources externes (République du Sénégal, 2013). Mais aujourd'hui la pérennité de ce mode de financement se pose. Depuis quelques années, dans le financement du secteur de l'eau au Sénégal, on note un recul des subventions des donateurs et de la part de l'État, au profit de l'endettement. Si la tendance baissière des volumes de l'APD destinée à l'Afrique se poursuit, cela pourrait avoir un impact direct sur les ressources concessionnelles mobilisables pour appuyer la stratégie du secteur en compromettant largement les capacités de financement de la société de patrimoine. Le plaidoyer de sa directrice lors de la 7^e revue annuelle sectorielle conjointe du PEPAM, en mai 2013, témoigne de cette inquiétude nourrie : « La SONES souhaite continuer à bénéficier des fonds concessionnels obtenus par l'État ou directement auprès des partenaires techniques et financiers (taux d'intérêt en moyenne inférieur ou égal 5%, durée 15 à 20 ans, différé supérieur à 4 ans) » (Seck, 2013).

La société de patrimoine éprouve de plus en plus de difficultés à mobiliser les investissements pour le secteur, le matériel d'exploitation peine à être renouvelé, la demande en eau est, sans cesse, croissante (de l'ordre de 3 à 4% par année). Les pénuries d'eau en juillet 2008 (14 jours), juin 2010 (10 jours), mai-juin 2011 (12 jours), avril 2012 (8 jours) et septembre 2013 (3 semaines) qui gagnent en fréquence et en durée sont un indicateur pertinent de l'état de la gestion des infrastructures. En 2008, après deux semaines sans eau, des habitants de plusieurs quartiers de la banlieue de Dakar se sont révoltés en affrontant les forces de l'ordre. C'est dans ce contexte général que Bouygues a décidé de se retirer du secteur de l'eau en deux temps : en juillet 2008, puis en novembre 2009, en cédant successivement 29,3% et 35,7% de sa holding Finagestion au fonds de capital investissement Emerging Capital Partners (ECP). Le risque est qu'ECP, devenu majoritaire, veuille soumettre les services urbains d'eau de Dakar aux impératifs de rentabilité à tout prix qui guident, en grande partie, les interventions des structures de ce type.

BIBLIOGRAPHIE

- ANNE O., GOUMBALÉ O. (2008) *Diagnostic et élaboration d'un plan d'amélioration de la compétitivité de production d'eau minérale « OHÉ »*, Projet de fin d'études, École Supérieure Polytechnique de Thiès, Thiès, Département de génie électromécanique, juillet, 114 p.
- ANSD (AGENCE NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE LA DÉMOGRAPHIE) et ICF INTERNATIONAL (2012) *Enquête démographique et de santé à indicateurs multiples au Sénégal (EDS-MICS) 2010-2011*, Dakar, ANSD, 520 p.
- BANQUE MONDIALE (2007) *Sénégal. À la recherche de l'emploi - Le chemin vers la prospérité*, Région Afrique, Rapport N. 40344-SN, Washington, Document de la Banque Mondiale, septembre, 122 p., consulté le 09 décembre 2013 : URL :<http://matharndao.unblog.fr/files/2008/08/marchedutravailcemfrancaisrapport.pdf>
- BARAH M. (2007) Désamorcer la bombe planétaire, *Revue internationale et stratégique*, Paris, Armand Colin, 2007/2, n°66, 59-64.
- BLANC A., GHESQUIÈRES C. (2006) *Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?* Paris, AFD, Document de travail numéro 24, 28 p.
- BRIAND A., NAUGES C., TRAVERS M. (2009) Les déterminants du choix d'approvisionnement en eau des ménages de Dakar, *Revue d'économie du développement*, De Boeck, n° 3, vol. 23, 83-109.
- BROCKLEHURST C., JANSEN J. (2004) Innovative contracts, sound relationships: urban water sector reform in Senegal, *water supply and sanitation sector board discussion paper series*, paper number 1, Washington D.C, Banque mondiale, janvier.
- DIAGNE A. (2011) *L'accès des ménages pauvres à l'eau potable dans les banlieues de Dakar*, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, Consortium pour la Recherche Économique et Sociale (CRES), documents de recherche, 2011/35, 28 p.
- DIENG A. (2011) *Africa: already performing and full of promises*, Berlin, Global Water Intelligence, The Global Water Summit, SONES, avril.

- ERNST & YOUNG (1992) *Étude de l'efficacité de la SONES, du cadre institutionnel et de l'organisation du secteur de l'hydraulique urbaine*, Dakar, Ernst et Young.
- FALL C. (2009) *Bilan du volet urbain du PEPAM, revue annuelle conjointe 2009*, Dakar, SONES, 17 p.
- MARIN P. (2009) *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*, Washington DC., World Bank Publications/PPIAF, *Trends and policy options*, numéro 8, 195 p.
- PETTET S. (2010) Du « modèle français » à l'émergence d'un « modèle mondialisé » : le partenariat public-privé (PPP), in G. Schneier-Madanes, *L'eau mondialisée*, Paris, La Découverte « Recherches », 163-175.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL (2013) *PEPAM, 7e revue annuelle sectorielle conjointe*, Document de travail, Dakar, Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement, 29 mai, 49 p.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, PNUEH (2004) *Étude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance*, Rapport final, Dakar, avril, 116 p.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL (1995) *Contrat d'affermage du service public de la production et de la distribution d'eau potable*, Dakar, ministère de l'Hydraulique, avril, 18 p.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL (1962) *Le Lac de Guiers : les problèmes hydrogéologiques que posent les projets d'aménagement*, Dakar, Bureau de recherches géologiques et minières, 5 p.
- SECK A. (2013) *Programme d'investissement SONES horizon 2025 et stratégie de financement*. 7^e revue annuelle sectorielle conjointe 2013, Dakar, SONES, 17 p.
- Site Web Sénégalaise des Eaux (SDE) : <http://www.sde.sn/index.php> (page consultée le 12 décembre 2013)
- SONES (1996) *Contrat plan entre la république du Sénégal et la SONES*, Dakar, Document SONES, avril, 15 p.
- TRÉMOLET S. (2011) Participation du secteur privé au Sénégal : la greffe a-t-elle pris ?, in A. Blanc et S. Botton S. (dir.), *Service d'eau et secteur privé dans les pays en développement. Perceptions croisées et dynamique des réflexions*, Paris, AFD, février, 133-152.
- VALENTIN M. (2010/3) Bouteilles et sachets en plastique. Pratiques et impacts des modes de consommation d'eau à boire au Sénégal, *Revue Autrepart*, Revue de sciences sociales au sud, Paris, Presses de Sciences Po, numéro 55, 57-70.
- WHO (WORLD HEALTH ORGANIZATION) (2011) *Guidelines for drinking-water quality*, fourth edition, Genève, WHO press, 564 p.
- YOUNOSSIAN C.-S. & DOMMEN Y. (2005) Les partenariats public-privé, enjeux et défis pour la coopération au développement, *Annuaire Suisse de politique de développement* (En ligne), Vol. 24, numéro 2, mis en ligne le 18 février 2010, consulté le 10 octobre 2012. URL: <http://aspd.revues.org/335>
